



经济及社会理事会

Distr.: General
21 February 2008
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第十六届会议

2008年5月5日至5月16日

临时议程^{*} 项目3

2008-2009年执行周期

(审查会议)专题组

农村发展

秘书长的报告

摘要

为减少农村贫困而执行的各项方案和政策取得了不同程度的成功。许多发展中国家的农村仍有很多人没有获得基本的社会服务，如卫生、教育、水、环卫和现代能源的服务。市场仍开发不足，基础设施发展跟不上人口的增长。要克服这些挑战，就需要着重落实这样的方案，即有助于提高农业效率 and 生产率、挖掘非农业部门的潜力、加强自然资源管理和提高农村基础设施的质量。此外，提供农村贷款、地方市场、技术、教育及其他社会服务对于迎接农村可持续发展的挑战至关重要。

^{*} E/CN.17/2008/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 审查执行情况	4-66	3
A. 农村贫困的统计数字	4-7	3
B. 农村发展方案和政策	8-45	4
C. 自然资源管理	46-59	13
D. 农村金融	60-64	16
E. 地方市场准入	65-66	17
三. 持续挑战	67-73	17

一. 引言

1. 本报告提出《21 世纪议程》第 14 章“促进农业和农村可持续发展”、¹ 进一步执行《21 世纪议程》方案（大会第 S-19/2 号决议，附件）和《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》（《约翰内斯堡执行计划》）² 所载有关农村发展国际商定框架执行情况的最新分析以及有关可持续发展委员会各届会议的最新分析。

2. 除了农村发展之外，委员会第十六届会议还将审查下列专题组的执行情况：农业、土地、干旱、荒漠化以及非洲大陆的全面进展。这些专题是相关的，构成农村发展议程主要内容，非洲的情况更是如此。每一专题组将在单独一份报告中加以讨论，并在必要时加以对照。本报告承认农村发展包括农业活动和非农业活动，尽管后者在农村发展方案所受重视程度较低。

3. 本报告是根据以下收集或提供的信息和数据编写的：(a) 各国提交给委员会秘书处关于农村发展的报告；(b) 区域执行会议及联合国特别机构如国际农业发展基金（农发基金）和联合国粮食及农业组织（粮农组织）的会议成果；(c) 开发银行和各相关主要群体进行的分析。

二. 审查执行情况

A. 农村贫困的统计数字

4. 发展中国家估计有 12 亿人生活在赤贫之中。贫困主要集中在农村地区，并且在今后数十年都将如此。如按照国际贫困线（每日 1 美元）来评估，发展中国家的穷人约有 75% 居住在农村地区。³ 1993 年至 2002 年期间，世界贫困率下降了 5.5%，即从 27.8% 下降到 22.3%，赤贫人数比十年前减少 1.06 亿人。必须着重指出，总体贫困的减少主要是由于农村贫困减少的结果。因此，农村地区每日 1 美元的穷人人数同期减少了 1.53 亿人，而城市地区的穷人人数则增加了 4 700 万人，其中部分原因是由于农村人口迅速向城市地区移徙造成的。

5. 尽管世界银行的研究所使用的方法是以家庭人均消费来界定的，但这种界定不够详尽，没有反映获得其他基本社会服务的影响。经验表明，农村贫困的产生有不同的根源，如经济机会有限和无法获得社会服务（如水和环卫、卫生、教育）、基本资产、市场、信息和决策。

¹ 《联合国环境与发展会议的报告》，里约热内卢，1992 年 6 月 3 日至 14 日第一卷，《会议通过的决议》（联合国出版物，出售品编号 E. 93. I. 8 和更正），第 1 号决议，附件二。

² 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26-9 月 4 日，南非，约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号 E. 03. II. A. 1 和更正），第一章，决议 2，附件。

³ 见《2008 年世界发展报告：农业促发展》。

6. 如下表所示，区域数据表明发展中世界各地的城市/农村穷人比例以及城市/农村的贫困率存在很大的差距。2002 年，南亚和撒哈拉以南非洲的农村贫困率最高，分别为 39% 和 51%，并自 1993 年以来，这两个区域的穷人绝对数都增加了。

7. 世界范围的农村地区每日生活费低于 1 美元的人的百分比下降了，这主要是因为中国的成就，但仍极高，从 1993 年的 37% 下降到 2002 年的 29%，比城市 13% 的比率高一倍多。

表

用 2002 年每日 1.08 美元 (从 1993 年每日 1 美元购买力平价上调) 的贫困线衡量城市和农村的贫困

区域	穷人人数 (以百万计)		贫困人口指标 (百分比)		城市的 穷人比例 (百分比)	农村的 穷人比例 (百分比)
	城市	农村	城市	农村		
东亚和太平洋	16.27	223.23	2.28	19.83	6.79	93.21
东欧和中欧	2.48	4.94	0.83	2.87	33.40	66.60
拉丁美洲和加勒比	38.33	26.60	9.49	21.15	59.03	40.97
中东和北非	1.21	4.88	0.75	3.82	19.87	80.13
南亚	125.40	394.34	32.21	39.05	24.13	75.87
撒哈拉以南非洲	98.84	228.77	40.38	50.86	30.17	69.83
共计	282.52	882.77	12.78	29.32	24.24	75.76
减去中国	278.52	707.76	16.28	31.72	28.24	71.76

资料来源：《2008 年世界发展报告》

B. 农村发展方案和政策

8. 很多以农村经济为主体的国家都实行了一系列广泛的政策和方案，主要是刺激提供就业和减贫，取得了不同程度的成功。对现有的减贫战略进行审查表明，对农村地区的重视不够；拟议战略是针对农业而不是农村；这些战略更侧重于提高农业生产力，而不是减少农村的贫困。⁴ 在有些情况下，几乎没有触及为生计和自然资源管理提供社会服务的问题，但这些问题对于农村穷人的生计而言却是至关重要的。

9. 经验表明，对农村贫困和弱势问题采取的有效办法就是不要限于投资农业和粮食安全。在这方面，在减少农村贫困方面证明是成功的一些领域包括：农村基

⁴ “实现千年发展目标：农村投资和有利的政策”，国际农业发展基金（农发基金）理事会第二十八届会议的小组讨论文件，罗马。也查阅农发基金的农村贫困问题门户：<http://www.ruralpovertyportal.org/english/regions/africa/mwi/approaches.htm>。

基础设施、自然资源养护、土地改革、水权、提高妇女地位及农场以外的就业机会。方框 1 着重列出一些成功的例子。

方框 1

农村发展的良好做法：若干例子

中国：以农村工业化、企业发展、人力资源开发作为农村发展相互支持的构成部分，在此情况下，农村富余劳动力可在农村地区不离家从事企业发展工作。

大韩民国：将社区组织和加强能力与基础设施发展结合起来，这显然有助于建立健康的生活方式，因而促进较高水平的社会发展。

印度：Dhar 区的市民与政府间相互交流得到加强，促使能够进行互动和对话、建立新的联盟、建立人际网以及建立跨部门的联系。更容易获得和掌握信息促使施政得到加强和完善。

孟加拉国：从孟加拉国的乡村电话计划可以看到获得信息技术所带来的益处，该计划是将格拉明银行与乡村微型企业打交道的经验和最新数码无线技术相结合，为穷人提供现代电信服务。

巴基斯坦：巴基斯坦的《Aga Khan 农村支助方案》的中心战略是在乡村一级建立或加强制度结构，人们可以借此确定优先需要，并决定如何对共同资源进行有利于整个社区的最佳管理。

资料来源：<http://www.unescap.org/rural/bestprac/index.htm>。

10. 自 1988 年以来，农业和农村部门的官方发展援助不断减少。今天，农村发展所得到的双边官方发展援助仅约占 8%。世界银行在 1999-2001 年期间每年向农村地区提供的贷款平均仅约 50 亿美元。这一数额约占银行贷款总额的 25%，因此，与农村地区贫困发生率较高的情况是不一致的。⁵

11. 尽管对农村发展方案的能力建设相当注意，但仍存在很大的差距。有必要缩小这些差距，通过培训、教育、宣传方案和技术转让，调动和加强农村社区的能力。贫乏和有限的农村基础设施对通信、进入市场和获得信息以及人员能力的发展具有深刻的影响。地方媒体、农村电台和新的信息和通信技术对于提高农村社区认识以及提供信息和技术咨询来说至关重要。

12. 农村发展方案的范围和内容在过去数十年经历了很多变化，从解决粮食保障问题到对农村发展采取更加综合的办法，包括加强社区的能力以及自然资源的保护和管理。在这一演变过程中查明的重要问题包括：(a) 地方一级的公共部门能

⁵ 见 Csaba Csaki, 《帮助农村贫困人民，继续农村发展战略》，世界银行 2003 年。

力有限；(b) 在执行农村发展方案中没有加强农村人员的能力；(c) 参与制订和执行农村发展方案的行为体之间互动欠佳；(d) 过度依赖技术援助，对地方能力建设需要的注意不够；(e) 对多部门和交叉性问题的注意不足；(f) 国家发展工作向有利于城市地区倾斜，向城市地区划拨过多的资源。

1. 农业发展

13. 农业仍然是农村地区减贫的主要支柱，为农村劳动力提供必要的养料以及就业和创收入机会。如由于开展“绿色革命”，从 1973 年至 1984 年，印度南部小农的实际平均收入增加了 90%，无地劳工的收入增加了 125%。⁶ 未能开展农业革命的多数国家仍然陷于贫困、饥饿和经济停滞当中。世界上有 18 个最营养不良的国家，其中 16 个在撒哈拉以南非洲，其情况更是如此。

方框 2

水-农业-贫困的关系

对亚洲 6 国水与贫困的关系进行审查得出以下结论：(a) 获得农业用水/灌溉降低长期贫困发生率；(b) 在土地所有分配合理的地区，灌溉对减贫的影响最大；(c) 要使农村有效减贫，必须将贫穷社区/地区/地方作为农业用水/灌溉发展的对象；(d) 土地分配不平等与农业用水利益分配不合理有关。

资料来源：Hussain 等人，《农业用水与贫困的关系：有关大系统和小系统的个案研究》。亚洲开发银行，2004 年。

14. 家畜在全球农业产出占一半以上，在发展中国家占三分之一。它不仅有助于农村的生计、就业和减贫，而且也是农村穷人资金的重要来源。例如，在肯尼亚 20 个社区进行的有关家庭贫困动态的研究中，研究人员发现 40% 多的家庭是通过将其农业收入进行多样性的投资（主要是购置家畜）得到脱贫。该部门运作的机构背景正在改变。在过去十年，公私部门日益加强分层运作，强调政府少花钱，办好事。但是，机构基础设施并没有随着有形基础设施的改善而得到发展。

15. 虽然各国启动的各项具体举措和方案旨在提高农业生产力，但结果各不尽相同（见 E/CN.17/2008/3）。如非洲启动非洲绿色革命联盟，培训农业科学家，并改良作物的品种，促进若干改良作物品种的开发和商业化。目前，非洲有 63% 的国家的预算中分给农业的不到 6%，而 2003 年的《马普托宣言》商定的指标是 10% 以上（见 A/58/626，附件一）。南亚各国的政策要点是提高农业生产力和发展农村的有形基础设施。

16. 拉丁美洲和加勒比制订了若干切实可行的政策举措，通过改善农业做法解决农村贫困问题，注重促进农村穷人更多的参与，尤其是在萨尔瓦多、危地马拉、

⁶ 同上。

洪都拉斯和尼加拉瓜。这些举措的目标之一是提供信息和知识，以协助制订减贫和农村可持续发展战略，并提供信息和知识，以便支持农业和食品加工方面的创新，迎接当地和全球市场的竞争。⁷

17. 除其他外，实现有关贫困和饥饿的千年发展目标的必要构成部分是建立一个生产力更高和获利更多的农业部门，但很多因素阻碍了提高农业生产力的发展前景。其中包括古老的土地所有权制度、土质不佳、自给农作的做法、无法进入市场和缺乏资金投入、运输成本高、气候条件极为不稳定以及缺水。在农民为化肥和其他化学品投入支付的价格高出世界价格 3 至 5 倍时，现代技术根本就不经济。⁸ 增加主要粮食品种的生产对于非洲而言尤为富有挑战性，因为非洲的农村基础设施差，机构薄弱，无法支持农业的发展。

18. 此外，有迹象表明，多数发展中国家的公共政策变化或转变并不十分有利于以下方面：为生产者获得知识和生产投入提供方便；在环境上促进建立可持续生产制度，并确保公共卫生和粮食安全标准；鼓励建立高效率的市场和加工设施。政府的税收、补贴和直接市场干预所产生的影响并不显著。

19. 在发展中国家中，尽管同期的投资社会回报高，但过去十年在农业研究和开发方面的投资却大大地放慢了。虽然发展中国家在研究和开发方面的公共支出停滞不增，但发达国家却增加了近乎一倍，因而进一步扩大了穷国与富国之间的知识鸿沟。⁹

2. 非农活动

20. 已经注意到，在农业发展得到农村部门非农增长的补充时，对减少农村贫穷的影响更为显著。在多数国家，非农活动占农村地区收入的 30-50%。¹⁰ 根据农业源发的累积增长份额和农村地区累计贫穷份额（每日 2 美元），世界银行将国家分为三个类型：以农业为基础、转型和城市化。

21. 以农业为基础的经济体多数位于撒哈拉以南非洲。即使在这些经济体，农业增长也能刺激国内产业和服务业的需求。在多数位于亚洲、北非和中东的转型经济体，农村非农经济为经济增长的主体。在印度和印度尼西亚，农村服务业的增长估计为减贫工作至少做出了与农业增长同样的贡献。农村贸易和运输——多数是粮食的贸易和运输，大约占农村非农就业的 30%。

⁷ 见 http://www.ruta.org/temasdeTrabajo_PACA.php?id=2#desarrollandoPolitica。

⁸ Hazell, Peter, “农业对于经济发展和减贫仍然重要吗？”，评论，国际粮食政策研究所论坛，2005 年 9 月。

⁹ 见 <http://www.asti.cgiar.org> 和《2008 年世界发展报告：农业促发展》，表 7.1。

¹⁰ 《2008 年世界发展报告，农业促进发展》，第 203 页。

22. 在农村部门不处于主导地位的城市化国家，日益增多的非农活动不一定与农业有关。在这些多数位于东欧和拉丁美洲的国家，农业只占经济的 6%。在一些拉丁美洲国家，1980–2000 年期间农村非农活动每年增长超过 10%。在智利，非农活动从 1960 年占农村总就业的 25% 增至 2002 年的 49%，而巴西在同一时期从 14% 增至 31%。虽然巴西的农业部门也大幅增长，但是减少农村贫穷的成果主要来自农村非农经济转来的收入和就业。这主要是由于引入了更有利可图的耕作做法（非耕地耕作系统），这既减少了小型农民的时间和劳动要求，又使小型家庭农民能够参与增值或其他非农经济活动。

3. 获得社会服务和基础设施发展

供水和环境卫生¹¹

23. 农村地区大约 84% 的人口无法获得改善的饮用水源。世界上只有 39% 的农村人口能够获得改善的环境卫生设施。虽然赤字逐步减少，但是如果目前趋势保持不变，则 2015 年全球只有 49% 的农村人口能够获得服务，而且 2015 年农村人口的相对状况仍非常不利。

24. 安全供水和环境卫生服务不足是许多危害非洲的疾病的根源，并且是导致许多国家婴儿和产妇死亡率高的一个因素。世界卫生组织（世卫组织）报告，大约 50% 的非洲人患有六种与水有关的疾病中的一种。

25. 正在开展若干倡议，以加强供水和环境卫生服务以及水资源管理（见 E/CN.17/2008/11）。例如，在非洲设立了非洲供水部长理事会，以便通过更好的供水管理来推动减贫合作；非洲供水融资机制，2002 年开始运作，着重于供水部门的能力建设和政策、机制和法律改革。各个区域都在发展并在制度上落实供水机构的伙伴关系（见方框 3）。

方框 3

非洲农村供水和环境卫生倡议

非洲人口多数生活在农村地区（62%），而农村地区供水和环境卫生服务不足的状况最为严重：能够获得供水服务的人口大约为 47%，环境卫生服务为 45%。为了应对供水和环境卫生的挑战，非洲开发银行设立了农村供水和环境卫生倡议。该倡议的总体目标是至迟在 2015 年向非洲 80% 的人口提供安全用水和基本环境卫生服务至迟在 2025 年使覆盖率达到 100%，以此来减少贫穷。要实现这些目标估计需要累计投资 142 亿美元。

资料来源：<http://www.afdb.org/portal/>。

¹¹ 本节所报告的服务统计数据多数来自联合国儿童基金会和世界卫生组织的联合监测方案报告（2006 年）。

26. 在农村地区提供有效持续供水和环境卫生服务所面临的主要挑战包括：(a) 将管理工作分散到恰当的最低层；(b) 使农村社区参与供水方案的规划、筹资、执行和运作；(c) 使供水和环境卫生服务成为农村发展战略的一个组成部分；(d) 确保具备保持农村供水系统有效运行的资金和能力；(e) 推广成功的经验。显然需要增加资金，但是只有在社区有能力确保投资可持续的情况下才有成效。

农村能源

27. 目前有 250 亿人依靠木材、粪堆和农业剩余物等传统燃料来满足供暖和做饭的需求。虽然过去 20 年中发展中国家有 8 亿人连入电网，但是还有 16 亿人（多数在农村地区）仍然用不上电。¹² 农村发展计划普遍缺乏政策框架来处理能源挑战，特别是为做饭和供暖提供可接受的现代能源服务方面的能源挑战。

28. 多数情况下，补贴针对的都是消费，而不是增加服务。此外，富人比穷人从电力消费补贴中的受益更多。处理这些挑战需要在地方一级确立办法、结构和能力，以吸引对能源服务的投资，并为农村能源和发展投资筹集资源。

保健服务

29. 发展中国家的农村人口长期以来遭受各种水媒疾病和虫媒疾病。这些疾病减弱了他们生产能力，从而减少了他们脱贫的机会。过去十年以来，医疗保健服务不均现象日益严重。一方面，拥有先进设施的私人医院为城市中心的精英提供服务，有时还有政府补贴。另一方面，大多数的穷人，特别是农村地区的穷人，只能任由市场摆布，医疗费用是农村负债的第二大根源。

30. 在减少血吸虫病等疾病方面取得了进展，但是疟疾、肺结核和艾滋病毒/艾滋病等疾病仍然是农村地区的主要威胁。艾滋病毒/艾滋病的蔓延，特别是在撒哈拉以南非洲，减少了能够养家和扩大农村经济的成人人口。因为治疗疟疾的费用和疟疾造成的工作时间损失，加剧了农村贫穷。一些贫穷国家的政府自 2000 年以来将保健和教育支出增加一倍，但是仍不足以支付工资。¹³ 若干国家的经验表明，大规模招聘工作有助于在短期内解决人员短缺问题（见方框 4）。

方框 4

推广农村保健服务

巴基斯坦：女性保健工作者 1994 年，巴基斯坦设立了一个推广计划生育和初级保健服务的方案。目前大约有 80 000 名女保健工作者，为近 70% 的人口提

¹² 《2006 年世界能源展望》，国际能源机构。

¹³ “为人民花钱：资助熟练工作者，以便为所有人提供保健和教育服务”，乐施会政策文件，2007 年 4 月。

供基本保健服务并进行数据监测。这个方案向农村地区以往无法获得保健服务的成千上万人提供了公共卫生服务和一些产妇保健服务。

泰国：农村人口招聘：1979 年至 2000 年，泰国政府发起一系列保健部门改革，以解决全国保健人员分配不均的问题。每次改革时，因改革的性质和提供的奖励，而出现从公共部门向私有部门的人才流失，或者出现向公共保健系统回流的现象。

伊朗伊斯兰共和国：综合培训和保健系统发展、1985 年以来，伊朗伊斯兰共和国的农村保健工作者就在当地选拔并在当地培训。结果，保健服务快速普及所有地区，主要的卫生指标明显改善，并且在由当地培训的医生人数增加 4 倍后，就完全不再依靠外国医疗工作者。在这个系统下，经过 15 年的时间，几乎普及了疫苗接种服务，并且将五岁以下婴儿死亡率从 70 降低到 33（每 1000 人的死亡数）。

资料来源：“为人民花钱：资助熟练工作者，以便为所有人提供保健和教育服务”，乐施会政策文件，2007 年 4 月。

31. 培训和招聘卫生专业人员所面临的主要障碍是缺乏建设强大公共系统的资金。整体上，世卫组织 2001 年向宏观经济和卫生委员会提交的报告建议，保健系统每人支出为 34 美元，用于提供基本和普遍的保健服务。而现有支出为 13 美元至 21 美元。为克服资金短缺的问题，非洲联盟的国家首脑于 2002 年在尼日利亚阿布贾举行会议，承诺增加政府对卫生的投资，以期实现卫生投资占政府总预算的 15% 这个目标。显然这个要求过高：只有七个出现保健工作者短缺的国家对卫生的投资达到政府预算的 15% 或以上。

农村基础设施

32. 基础设施有限严重限制了可向农村穷人提供的货物和服务，如电力、电话、交通、学校、保健中心、市镇和市场。¹⁴ 发展中国家的服务差异悬殊，城市地区和农村地区的可用基础设施的差距惊人。

33. 现有统计数据表明，农村地区 46% 的家庭能够用上电，而城市是 89% 的家庭；农村地区 12% 的家庭有室内自来水，而城市地区是 59% 的家庭；农村地区 7% 的家庭有下水道，而城市是 61% 的家庭。¹⁵ 农村家庭几乎没有电话——只有 8% 的家庭有电话，而城市地区是 38% 的家庭。最近一个积极情况是拥有手机的人数急剧增长，农民可以与自己产品的潜在买家通话，并获取正规的市场信息

¹⁴ Alberto Zezza, Paul Winters 等，“农业家庭获取资产和农业机构的情况：全国比较”。联合国粮食及农业组织（粮农组织），2007 年。

¹⁵ 同上。

服务。但是在一些国家，政府仍需鼓励获得这些技术发展。大约有 7 亿农村人口生活在离全天候道路两公里之外的地方。因基础设施不足而产生的障碍，造成许多人日常生活艰辛，难以摆脱贫穷。

34. 基础设施不足继续对撒哈拉以南非洲部分地区的农村妇女造成过重的负担。这些地区的妇女为满足家庭生计需求每天要行走和运输数小时。人口分散、经济活动量低、服务供应少是建设高成本效益基础设施的主要障碍。需要大力投资和采取新办法，如运输枢纽，来克服这些障碍。在发展中国家，进出市场的道路不便和加工设施不足，造成许多农村社区难以在市场上销售自己的产品。为改善农村道路状况和扩大运输服务而进行公共投资，对于降低交通成本和减少往市场的运输时间至关重要。

35. 首先由于缺乏电信基础设施和连通性，其次由于经济差异，造成农村地区出现数字鸿沟，加上人利用技术的能力不足，导致农村地区无法进行有效的通信和信息交流。总之，如果能在关键地点采取农村道路、灌溉和农村电气化方面的措施，产生有利于穷人的分布和倍增效应，就会加速减贫工作。¹⁶

4. 农村发展中的弱势群体

36. 农村发展政策和方案要取得成功，应注重两性平等，处理男女不平等问题和处于社会经济劣势地位的群体的需要。但是目前的趋势基本上相反。例如对于妇女，国家案例研究证明，农村妇女对生产资源和其他资产的所有权与控制权远低于男性。同样，占世界人口 5% 的土著民族占世界穷人的 15%，¹⁷ 与社会其他成员相比，丧失土地、营养不良和国内流离失所的比率更高，并且识字率更低，保健服务更少。¹⁸

37. 农村青年是另一个重要群体。因为全球半数以上的青年人生活在发展中国家的农村地区，因此他们能够为可持续农村发展发挥重要的作用。2004 年，全球接近一半的青年（15 到 24 岁之间）是穷人，作为受养人每日生活费用不足两美元，¹⁹ 而 20% 的青年赤贫，每日生活费用不足一美元。²⁰ 1.3 亿到 1.4 亿的青年是文盲。2002 年，撒哈拉以南非洲和南亚三分之一以上的青年是文盲。²¹

¹⁶ Ifzal Ali 和 Ernesto M. Pernia, “基础设施与减贫有何联系？”经济和研究部，政策简要系列第 13 号，亚洲开发银行，2003 年 1 月。

¹⁷ 见“土著民族”，农发基金 2007 年，可上网 <http://www.ifad.org/english/indigenous/index.htm>。

¹⁸ 见“关于土著民族的统计和主要情况”，农发基金，2007 年，<http://www.ruralpovertyportal.org/english/topics/indigenous/statistics.htm>。

¹⁹ 见《世界青年行动纲领执行指南》，联合国经济和社会事务部，2006 年。

²⁰ 《2005 年世界青年报告：今天和 2015 年的青年》，联合国经济和社会事务部，2006 年。

²¹ Bennell, P, “知识和技能促进发展：增加农村青年的生计机会”，农发基金，2007 年。

38. 大约 80% 的残疾人生活在农村地区，其中多数是农民和农村工人。实践证明能够有效维持其生计的方案都是针对专门农活（如养蜂、养蚕和养虫）技能发展、与工具制造和修理有关的企业发展，以及粮食加工的方案。

5. 适应气候变化

39. 气候变化能够对农业生产——从而对农村生计——产生严重影响。农村地区的穷人最易受气候变化后果的伤害。许多人生活在生态脆弱的土地上，依靠农业、畜牧业、渔业和林业。所有这些资源都受到气候变化的影响。如果对气候变化趋势的预测得到确认，将严重限制今后农业的潜在收益。另外，气候变化还威胁逆转过去数十年在粮食保障和减少贫穷方面的收益。

40. 气候变化的影响——包括旱灾和水灾更为频繁和严重以及生长季节缩短——使许多发展中国家严重关切农业可持续性。在干旱和容易干旱的地区，水源缺乏并且土地退化，这种脆弱性更为明显。作物歉收和牲畜死亡造成更多的经济损失，并且更频繁地破坏粮食保障，特别是在撒哈拉以南非洲的部分地区。粮食价格正在上涨。到 2020 年某些国家的作物产量可能下降 50%。²²

41. 尽管气候变化正在并仍在发生，但是各国政府却几乎没有采取任何行动，来准备对策和加强复原力。这可能会进一步恶化依靠自然资源和自给性农业的贫穷农村家庭和农民的生活条件。另外，分散到各级处理气候变化挑战的机制和财务能力不足，对农村社区造成饥谨、贫穷和保健方面的影响。加强机构间和部门间协作以及提高技术和财务能力，对于制定有效的适应战略和方案至关重要。

6. 铸造人力资本：教育和培训

42. 教育和培训是消除农村贫穷和促进农村地区可持续发展的两个最有力武器。有证据显示，与贫穷一样，不入学、学生提早辍学、成年人文盲和男女教育不平等现象在农村地区非常普遍。教育投入和教学质量的城乡差距都在扩大。总体而言，在将教育活动与农村社区的具体需要挂钩，通过技能和能力拓展，抓住经济机会改善生计和生活质量方面，并没有取得多大进展（见方框 5）。

43. 可持续发展问题世界首脑会议期间推出的“农村人口教育”倡议，²³ 旨在增加农村人口对基础教育的利用，提高农村地区基础教育的质量，并培养各国针对农村人口的学习需求规划和实施基础教育的能力。这一倡议在教导农民方面已作出积极贡献，但结果参差不齐，进展缓慢。

²² 气候变化：发展挑战，农发基金新闻稿，2007 年。

²³ 该倡议由联合国教科文组织在 2002 年可持续发展问题世界首脑会议期间推出，侧重于在“全民教育”倡议的框架内开展农村人口教育。

方框 5

教育作为一项农村发展战略

美国农村地区的教育程度在 2000 年达到历史最高水平，差不多每六个农村成年人拥有一个四年制大学学位，四人中有三人以上是高中毕业。最近一项研究显示，教育水平高的农村县过年 20 年的收益及收入增幅均高于教育水平较低的县。不过，农村地区教育对经济的回报仍然落后于城市地区。初步研究还表明，好学校与农民工和农村社区收益及收入增幅的积极结果存在联系。

资料来源：<http://www.ers.usda.gov/amberwaves/november05/features/education.htm>。

44. 农村地区教育服务受到缺乏设施和教师的严重影响。例如，全球目前需要大约 190 万名小学教师，²⁴ 有 8 000 万小学适龄儿童没有入学，其中大多在农村地区。在撒哈拉以南非洲和南亚的部分地区，接受过适当培训的教师人数只占所需人数的三分之一至四分之一。今后十年，撒哈拉以南非洲必须将其当前 240 万名教师增加 68%，才能达到“全民教育”的目标。

45. 一些国家的学校教育还存在法律障碍，如农村地区没有出生证，或拒绝给予某些农村少数民族公民身份等。最后，主要影响农村地区的战争和冲突也扰乱了教育服务的提供，使进出校园和正常入学受到阻碍。在 1990 年代的撒哈拉以南非洲，大量武装冲突和日渐流行的艾滋病毒/艾滋病严重扰乱了学校教育。

C. 自然资源管理

46. 自然资源的可持续管理是确保农村地区今后保持发展潜力的关键所在。大约四分之三的贫困人口生活在农村地区，依靠自然资源维持生计。超过 13 亿人以渔、林、农为业，几乎占到全世界所有就业机会的一半。研究结果显示，环境恶化已带来大量易变因素，从不良或灾难性自然事件，到糟糕的治理和管理。

1. 土地管理

47. 未能以综合和全面的方式管理土地资源已导致出现一些重大问题，对实现可持续发展构成阻碍。有证据显示，土地资源的严重退化以侵蚀、荒漠化、地下水枯竭、土壤盐碱化和倾倒有毒废料矿等为形式。全球已有 4 000 多万公顷土地受到盐碱化和洪水泛滥的影响。此外，每年有 1 950 万公顷的宝贵农田被城市化和工业化吞并，迫使勉强为生的农民走上不断缩小而且更加贫瘠的土地。

48. 现行土地管理办法在处理包括森林砍伐、荒漠化、空气和水污染、以及城市和农村地区人类住区无节制扩大等众多相互关联的问题时面临一些障碍（见

²⁴ 同上。

E/CN.17/2008/5)。例如，尼泊尔及周边山区的森林砍伐已导致恒河及其他河流系统在流经下游国家时洪水泛滥。

49. 这些障碍还包括对适当信息和技术的利用有限、体制基础设施孱弱、土地使用方法不可持续和土地用途相互冲突等。

50. 清晰界定、安全可靠和允许转让的土地权对农村发展而言至关重要，因为地权有保障通常有助于社会稳定，而地权无保障则会助长社会不稳定和冲突。过去十年，非洲（肯尼亚、莫桑比克、赞比亚）、中美洲和拉丁美洲（巴西、墨西哥）、亚洲（柬埔寨、菲律宾）及东欧和中亚（阿尔巴尼亚、亚美尼亚、格鲁吉亚）的一些国家改革了本国的土地法和土地政策，并产生了广泛的共同利益。相反，哥伦比亚、津巴布韦和科特迪瓦等各类国家则继续面临制订土地政策的挑战。

2. 水资源管理

51. 各种各样的用户加上各种各样的用水需求加剧了用水竞争，使得水资源管理成为一项复杂的任务。农业部门仍是目前第一用水大户，但水流失量一直居高不下。全球估计的灌溉效率各不相同，但平均约为 43%。亚洲的灌溉效率通常在 25-45% 之间，但以色列、日本和中国部分地区高达 50-60%。²⁵

52. 世界各国供水部门的体制改革大同小异。虽然许多国家政府已成功地通过水法，但通常需要数年才能付诸实践。还有一些国家通过的法律很少或根本没有发挥作用。体制讨论的一个关键方面是政府应该或能够做些什么，是制订法律，成立管理组织，还是更新灌溉系统，指明产权。调动用水者并影响用水者管理和保护水资源行为的方式和方法，在体制分析和政策框架中几乎都没有受到关注（见 E/CN.17/2008/11）。

53. 可持续水资源管理的主要障碍包括：水资源管理机构能力有限，以保护农业经济及相关农业价值的方式促进水资源从农业用水转向城市用水的机制不足，缺少应对气候变化影响的战略，实行“使用者掏钱，污染者掏钱”原则不太成功，与利益攸关方的协商很少，关税结构与经济效率和社会公平的目标不符。此外，农民缺乏培训和知识，也助长了浪费农业用水的做法。

3. 林业管理

54. 据估计，全球有 16 亿人严重依赖森林资源维持生计。因此，坚持可持续森林管理的原则和做法，是在农村地区成功实施扶贫方案的根本所在（见方框 6）。许多减贫战略强调农村发展是一个主要手段，但并未认识到农村穷人依赖森林生存，而林业部门具有促进农村发展的潜力。

²⁵ Seckler, D. et al., “World water demand and supply, 1990 to 2025: scenarios and issues” 《国际水管理研究所研究报告》第 19 期，科伦坡，1998 年。

方框 6

林业在农村收入中的份额

农村穷人平均五分之一的家庭收入源于森林，其中大部分来自野生食物、燃料、饲料和草料等非木材产品。^a 遗憾的是，森林对穷人的许多经济价值并没有在官方森林经济会计中列出。肯尼亚就是一个典型的例子。根据官方估计，正规林业部门每年只产生大约 200 万美元的锯材、纸浆及其他工业木材产品收益。这与非正规林业部门相比是相形见绌，后者向农村家庭提供了价值约为 9 400 万美元的木炭、燃柴及其他成套林产品。这还不包括森林在娱乐旅游方面的休闲价值，约为 3 000 万美元左右。由于有如此之多的森林价值产生于非正规部门，其中大部分被遗漏。

资料来源：Mogaka et al., “Economic aspects of community involvement in sustainable forestry management in eastern and southern African”, 世界自然保护联盟，东非方案，2001 年。

^a Vedeld et al., “Counting on the environment: forest incomes and the rural poor”, Environmental Economic Series, Paper No.98, 世界银行，2004 年。

55. 粮农组织关于世界森林状况的报告指出，森林为世界所有地区的可持续发展作出了宝贵贡献，但在实现可持续森林管理方面的进展却一直参差不齐。世界森林不足 40 亿公顷，约占世界陆地面积的 30%。从 1990 年到 2005 年，世界森林总面积减少了 3%，平均每年减少约 0.2%。有些地区，特别是发达国家和温带气候地区，已经取得显著进步：机构得力，森林面积保持稳定或逐步增加。其他地区，特别是发展中经济体和热带生态系统地区，则继续损失森林面积，而且缺乏适当机构来扭转这一趋势。数据薄弱是评价进展情况的最大限制。大多数国家对森林进行多种用途管理，越来越注意保护土壤、水、生物多样性及其他环境价值。不过，大多数热带国家的原始森林持续减少，令人严重关切。

4. 水产养殖、渔业及其他资源

56. 水产养殖总量的大约 90% 来自发展中国家。可以说，水产养殖为农村人民的减轻贫穷、粮食保障和社会福祉作出了重要贡献。但许多国家尚未充分发挥这一潜力。

57. 从历史上看，世界各地大部分水产养殖方法都与重大社会、经济和营养效益挂钩，环境代价很小。但由于管理框架薄弱，加上一些具有巨大商业潜力的高价值物种发展过快，这个趋势似乎有所改变。在各级农村发展规划中，对水产养殖在农村发展中的作用一直缺乏认识。水产养殖对农村地区粮食保障和减轻贫穷的影响也鲜有记录和鲜为人知。

58. 以农村地区为主，发展中国家估计有 2.5 亿人直接依赖小型渔业获取粮食和收入。例如在泰国，全国渔业的 90% 仍是小规模经营。²⁶ 在湄公河流域下游地区，2002 年一项研究发现，有 4 000 万农村居民（许多是穷人）从事季节性捕鱼活动。在农村贫穷率相当高的老挝人民民主共和国，所有农户中有 70% 用鱼类增加家庭粮食供应和收入。²⁷

59. 在许多农村地区，来自共享资源（如森林、渔业、珊瑚礁、水道、草场和矿产资源）的收入是农村穷人家庭收入的一个重要组成部分。包括私有化、农业集约化、人口增长和生态系统退化在内的多种因素相互结合，造成世界许多地区的共同财产面积在规模、质量和穷人可利用程度上都日渐萎缩。²⁸

D. 农村金融

60. 获得融资机会是消除农村贫穷的一个促进因素，这一点已得到越来越多的承认。例如，非洲开发银行推出一种伙伴关系，帮助解决非洲融资机会有限、融资成本高昂的问题，使撒哈拉以南非洲 20% 的成年人没有在正规或准正规金融机构中持有银行账户。²⁹ 农村地区发展可持续金融业面临许多挑战，但可以为农村和农业家庭及商户增加投资和收入机会提供基础。发展银行和机构通常认定对农村金融市场的公共干预不利于它们的健康发展，³⁰ 但也确实承认政府在建立适当的监管和体制基础设施，支持农村地区金融市场的发展方面发挥着作用。

61. 金融机构的地理扩散或其服务的远端接入问题也需要加以解决，才能够到达比较偏远和人口密度较低的农村地区。³¹ 此外，从区域内部或跨区域角度看，农村地区的多样性和客户需求的多样性都要求推出一系列能够满足特定需求的正规和非正规金融机构。

62. 各种类型的非正规金融在农村市场扮演着重要角色。世界各地许多农村地区都有乡村银行机构。这些机构往往是由非政府组织启动，在调整后资产回报率及业务自给自足性等可持续能力指标方面普遍表现良好，而且随着时间推移，还会

²⁶ 见 <http://www.wri.org/publication/content/8061>。

²⁷ Sverdrup-Jensen, “Fisheries in the Lower Mekong Basin: Status and perspectives, 湄公河委员会技术文件第 6 号，2002 年。

²⁸ 见 <http://www.wri.org/publication/content/8055>。

²⁹ 见 http://www.adb.org/Documents/Periodicals/ADB_Review/2003/vol135_6/pawnshops.asp。

³⁰ Fernando, N. A and Moyes, R. T., “Moving towards inclusive rural financial markets in Central Asia”, in Lamberte, M. B et al, Beyond Microfinance - Building Inclusive Rural Financial Markets in Central Asia, 亚洲开发银行，2006 年。

³¹ 一个用于反驳这类扩散做法的论据是，在某些偏远地区，提供金融服务在经济上不可持续。这在拉丁美洲显然千真万确，但在蒙古等国却证明不是这样。蒙古虽然人口密度只有每平方公里 1.5 人，该国的正规金融机构却证明是可行和有效的。

与银行结成战略伙伴关系，以扩大其服务和产品。地方储蓄和信贷协会的记录好坏参半，但在管理到位时通常做得不错。考虑到这些机构主要面向贫穷客户，如果增强它们的能力，消除农村贫穷就有了更大的可能。

63. 自助型金融机构在非洲和亚洲大幅发展。它们一面适应地方市场状况，一面为家庭平滑消费提供短期贷款和储蓄，但服务范围非常有限。除非与正规部门建立联系，这些非正规放款机构本身并没有能力提供大量长期投资。

64. 此外还有其他来源的非银行农村金融服务，包括当铺提供的短期融资，其运作非常简便快捷，贷借双方的交易成本都很低。另一个来源是通过汇款，目前这已成为农村融资的一个重要来源。移民汇款现已惠及大约 10 亿人，接近全球人口的六分之一，³² 其中大部分人生活在农村地区。现已证明，支持农村生计和鼓励投资农村地区的政策对管理移民、改善移民及其家人的生计和减少农村贫穷现象是有帮助的。最后一个需要指出的来源是农村贸易商及农业企业。随着农业越来越融入由市场驱动的价值链，这个传统的资金来源在规模和重要性方面都将有所成长。

E. 地方市场准入

65. 以协助小生产商更好地进入地方市场为目标的各类方案，传统上的主要目标是通过建立市场信息服务缩小信息差距，以及打通从农场到市场的道路，改善其他市场基础设施，并协助小生产商确定有潜力的市场。近期努力主要集中在沿市场链建立伙伴关系上，除其他外，推动制造商和贸易商以及加工商和零售商订立正式和非正式的公平合同，包括促进小生产商（农民）协会的发展，以更好地利用市场机会。³³

66. 农发基金认识到市场准入在消除农村家庭贫穷方面的重要性，对包含这一内容的项目增加了财政援助。包含这一内容的项目比例已从 1991 年至 1995 年期间的 18% 提高到 1999 年至 2001 年期间的 38%。除其他外，一些包含市场准入内容的项目包括：萨尔瓦多，通过向大约 3.3 万人提供专门的技术和业务援助及资源，将农村农业和非农业活动转变为有利可图的农村企业；马尔代夫，向农业和渔业小生产商及加工商提供协助，帮助他们提高产品质量和进入新的利基市场销售产品。

三. 持续挑战

67. 在减少农村贫穷方面整体进展缓慢，但也有几个成功的经验，指明了在什么情况下可以开展哪些工作。农村发展的主要目标仍然是农业，但有证据显示，单

³² 见 <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2006/1000313/index.html>。

³³ Shepherd, Andrew W. “Approaches to linking producers to markets”, Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper 13. 粮农组织，2007 年。

单通过农业发展来减少农村贫穷是有难度的。当前挑战是推动可造福所有社区的农村发展，而不仅仅是那些从事农业活动的社区。

68. 农村部门缺少以提高农业效率和生产力、发挥非农业部门潜力、改善自然资源管理和增强农村基础设施质量为目的的广泛投资，是促进增长和减少农村地区贫穷所面临的具体障碍。促进农村地区经济增长的更深层挑战包括针对以市场为导向的农业和中小型农业企业的发展，加强伙伴关系并提供技术援助，从而促进具有竞争力的农村农业企业。促进地方手工业和旅游业在某些情况下也有利于农村经济。

69. 无法充分利用农村金融、经改善的农业投入、现代能源服务、地方市场和市场信息、仓储设施、运输、技术、教育及其他社会服务，是促进农村经济增长的主要障碍。确保农村金融支持农业部门以外的创收活动，包括开发非正规融资部门，对实现农村可持续发展大有帮助。

70. 要适度设计农村发展方案，然后确保这些方案的有效实施和监督，这一点怎么强调也不为过。数据薄弱通常是评估农村发展进展情况的最大限制。例如，由于所有区域都缺少全面、连贯和易于比较的数据，非农业活动对减少农村贫穷的影响得不到充分研究。此外，各国统计局和普查机构也没有充分能力来制作和获取关于农村经济中社会经济和环境层面的城乡分类数据。

71. 自然资源是发展中国家人民生计的一个主要来源，但许多国家过度开发自然资源，正在对农村穷人的生活环境造成毁灭性的影响。因此，一方面要实现自然资源生产力的最大化，另一方面也要确保对自然资源进行保护，必须确保两者之间取得平衡。

72. 穷人在与贫穷作斗争的过程中面临着巨大的障碍，包括无法获得安全饮用水、基本卫生、清洁和负担得起的现代能源、以及医疗保健。妇女等某些弱势群体，更加深受无法获得这些基本服务之苦。国家和地方财政预算的资源分配不足，仍是扩大提供基本社会服务的一个重大制约因素。加强地方机构的能力，是增强现有农村发展计划可持续性的关键所在。

73. 农村发展是实现可持续发展的要素，如果没有适当的社区赋权和参与，就不可能成为现实。社区赋权的一个主要障碍是农村社区缺少教育和扫盲活动。发展中国家对农村教育的公共投入往往不足。除增加公共教育支出外，民间社会组织及其他利益攸关方的参与对缩小偏远农村地区的教育差距而言也很重要。同样重要的还有，必须消除阻碍边缘化和弱势群体充分参与制订和执行农村发展方案的各种社会及文化制约因素。